

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
RONAN PIEROTE

POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: A PARTICIPAÇÃO DA MÍDIA NO
CONTEXTO DA FORMULAÇÃO

CURITIBA
2012

RONAN PIEROTE

POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: A PARTICIPAÇÃO DA MÍDIA NO
CONTEXTO DA FORMULAÇÃO

Monografia apresentada ao curso de
Especialização em Sociologia Política da
Universidade Federal do Paraná para
obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Dr. Emerson Urizzi Cervi.

CURITIBA
2012

RESUMO

O presente trabalho trata da participação da mídia no processo de elaboração de políticas públicas, considerando até que ponto ela interfere na mesma. Aborda conceitos de políticas públicas, explora a diferença semântica dos termos participação e influência, bem como discute o processo de formulação das políticas sociais no ambiente político. E, por fim, analisa o papel da comunicação nas questões políticas e avalia o espaço dedicado à participação da mídia no debate público.

Palavras-chave: mídia; políticas públicas; influência da mídia.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	5
2 DESENVOLVIMENTO.....	7
2.1 O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS.....	7
2.2 PARTICIPAÇÃO <i>VERSUS</i> INFLUÊNCIA.....	9
2.3 ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS – O PROCESSO.....	12
2.4 PAPEL DA COMUNICAÇÃO NO CENÁRIO POLÍTICO.....	16
2.5 PARTICIPAÇÃO DA MÍDIA NO DEBATE PÚBLICO.....	19
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	23
4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E OUTRAS FONTES.....	25

1 INTRODUÇÃO

Desigualdade social, violência, falta de moradia, desemprego, carência de sistema de saúde e de educação de qualidade. As ações do Estado e da sociedade para acabar ou, pelo menos, minimizar esses problemas sociais são insuficientes, apesar de haver tentativas em promover mudanças. Entre os atores que dividem o cenário social brasileiro, a mídia atua no papel da formação dos cidadãos (ou de boa parte deles) e participa da definição da agenda política.

Nas sociedades contemporâneas, a mídia é um importante instrumento de propagação do que acontece no mundo, expondo as diversas representações da coletividade e dos projetos políticos. O provimento das informações, nesse sentido, é basicamente produzido pelo jornalismo. Assim, não se pode deixar de perceber a participação dos meios de comunicação – e sua possível influência – na tomada de decisões na esfera política.

O termo “participar” é definido no dicionário como “comunicar, fazer saber, informar”, enquanto a palavra influência significa “poder ou ação que alguém exerce sobre outrem ou sobre certos fatos ou negócios”.

A pesquisa aqui proposta pretende discutir se há influência da mídia, especialmente no que diz respeito ao processo de formulação das políticas públicas sociais (entendidas como as de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento etc.), apresentando as contribuições que os meios de comunicação oferecem para o estabelecimento de prioridades no âmbito público.

As responsabilidades do Estado, voltadas para a redistribuição dos benefícios sociais, e que têm por objetivo diminuir os desequilíbrios estruturais, permitem a participação de diversos segmentos da sociedade em sua construção, entre eles a da grande imprensa. Não menos importantes são as discussões a respeito do acompanhamento (cobertura midiática) das diferentes etapas desse processo, que vão desde a implementação até a avaliação dessas políticas; mas esses são temas para uma pesquisa futura. Diante do exposto, é possível inferir que a participação da mídia no campo político influencia o processo de elaboração de políticas públicas sociais? E o contrário, isto é, as decisões do poder público na formulação de políticas públicas influenciam a produção de pautas e a cobertura midiática?

O objetivo da pesquisa é discutir o papel dos meios de comunicação na cena política e sua influência na formulação de políticas públicas sociais. Para isso, pretende-se explicar o que são políticas públicas sociais e como se dá a participação dos diversos atores envolvidos na cena política; e examinar como se dá o processo de formulação de políticas públicas sociais e que influências sofre.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

Os conceitos de políticas públicas variam conforme a época em que são descritas e de acordo com os pensamentos de autores que se propõem a estudar o tema. Dentre as definições mais utilizadas está a de Lasswell (1936), de que “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz” (SOUZA, 2006, p. 24). Em última análise, é explicar as causas e consequências das ações dos governos com base em comportamento, interesses, arrecadação de impostos, entre outros fatores, inclusive a combinação de vários deles.

A ideia de políticas públicas está associada a um conjunto de ações articuladas que envolvem um tempo determinado e alguma capacidade de impacto. “Ela não se reduz à implantação de serviços, pois engloba projetos de natureza ético-política e compreende níveis diversos de relações entre o Estado e a sociedade civil na sua constituição” (SPOSITO; CARRANO, 2003, p.17).

Segundo Castro *et al* (2008), políticas públicas sociais podem ser definidas como

(...) conjunto de programas e ações do Estado, em geral de forma continuada no tempo, que tem como objetivo o atendimento de necessidades e direitos sociais fundamentais que afetam vários dos elementos que compõem as condições básicas de vida da população, principalmente aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade. (2008, p.7)

Há, também, conceitos que normatizam as políticas públicas dentro da esfera política. De acordo com Teixeira (2002), “são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado”. São políticas expressas em forma de leis, projetos ou programas que determinam ações em que há aplicação de recurso público.

Por concentrarem o foco no papel dos governos, muitos conceitos não levam em consideração o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões do

poder público. Essas definições acabam deixando de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais.

Vale ressaltar, ainda, que há distinção entre políticas públicas e políticas governamentais. Mesmo que sejam estatais, nem sempre políticas governamentais são públicas. Para ganharem esse status, faz-se necessário considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o processo de elaboração é submetido ao debate público. Teorias da política pública têm necessidade de explicar relações entre Estado, política, economia e sociedade porque as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades; razão pela qual pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento se interessam pelo estudo do tema, contribuindo para avanços teóricos e empíricos neste campo (SOUZA, 2006).

Para Souza, de forma sintética,

Pode-se, então, resumir o que seja política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real. (2006, p. 26)

Para alguns autores, políticas públicas são uma resposta do Estado para as demandas da sociedade, sendo um compromisso público de atuação em determinada área, em longo prazo. “É mediante as políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais, em resposta às demandas da sociedade. Por isso, o direito que as fundamenta é um direito coletivo e não individual” (PEREIRA, citada por CARVALHO *et al.*, 2002, p.12).

Na prática, o tema políticas públicas é amplo e estabelece ligação entre as diversas ações do Estado em prol da sociedade. Nele, estão incluídas as políticas relacionadas à produção de bens (macroeconômicas) e boa parte das políticas setoriais (LAURENZA, 2005), entre as quais se destacam saúde e nutrição, educação, habitação e saneamento básico, transporte, previdência social e cultura.

Pode-se inferir, em meio a tantas definições, que o conceito de políticas públicas é bastante abrangente e a sua formulação exige a participação (direta e indireta) de vários atores sociais. Somente para que não haja confusão, Sposito e Carrano (2003) destacam uma particularidade do conceito de políticas públicas:

De toda a forma, um traço definidor característico é a presença do aparelho público-estatal na definição de políticas, no acompanhamento e na avaliação, assegurando seu caráter público, mesmo que em sua realização ocorram algumas parcerias. (2003, p. 17)

Para limitar o objeto da pesquisa aqui proposta, será considerado o conceito de políticas públicas que mais se aproxima do esforço em atender as porções mais necessitadas da sociedade, excluídas de direitos básicos como informação e educação.

De modo a entender melhor como funciona o processo de interação entre o campo político e os meios de comunicação, faz-se necessário diferenciar termos que, à primeira vista, podem ser considerados sinônimos, mas guardam importantes distinções de significado. É o caso dos vocábulos “participação” e “influência”, amplamente empregados nessa pesquisa, que carecem de esclarecimento mais detalhado.

2.2 PARTICIPAÇÃO *VERSUS* INFLUÊNCIA

Embora muitas vezes utilizados como sinônimos, os termos ‘participar’ e ‘influenciar’ têm significados distintos, especialmente no que se refere às decisões no âmbito das organizações políticas. A participação (ou acompanhamento) dos debates sobre políticas públicas não necessariamente implica influência dos atores envolvidos. O espaço que cabe à mídia pode ser, em alguns casos, de mera espectadora dos acontecimentos e, em outros, de formadora de conceitos políticos e sociais. (MIGUEL, 2004).

E aqui, vale ressaltar, analisa-se tanto a possível influência da mídia sobre a política quanto o inverso. Isso porque, apesar de os meios de comunicação terem como premissa o papel de “vigiar e controlar os poderes de indivíduos, instituições ou organizações (...) por vezes, todavia, a ideia que fica é que a situação inversa é

dominante, isto é, os poderes controlariam e influenciariam mais os meios jornalísticos do que o contrário.” (SOUSA, 1999, p. 49)

Entretanto, na era da informação, é possível deduzir que a grande maioria da população acompanha a cena política e toma conhecimento das ações do governo pelos meios de comunicação, notadamente da televisão. Nesse sentido, os meios atuam como agentes de socialização política (SOUSA, 1999) quando participam na configuração do conhecimento sobre política levando à participação ou desinteresse dos cidadãos.

O espaço que cabe aos governos na definição das políticas públicas não é preenchido apenas pelo Estado. Outras instituições participam do processo decisório, enriquecendo o conteúdo proposto, que não atende somente às pressões de grupos de interesse nem prioriza as vontades exclusivas de quem se encontra no poder. Outros segmentos, que não os governos, se envolvem na formulação de políticas públicas, entre os quais movimentos sociais, cada um com maior ou menor influência de acordo com o tipo de política formulada e das coalizões que formam o governo.

Também estão envolvidos no processo os eleitores, os partidos políticos, o executivo, os grupos de interesse, o legislativo e a mídia, que é um dos atores com capacidade para veicular as posições convergentes e conflitantes (CANELA, 2005).

Dar respostas às demandas que se encontram especialmente nos segmentos mais à margem da sociedade é o papel das políticas públicas. Embora conduzidas por quem ocupa o poder, essas demandas são influenciadas por pressões e mobilizações sociais oriundas das lutas sociais travadas ao longo da história. (SOUZA, 2006).

Por outro lado, a construção de notícias pode acontecer em vários níveis, como descreveu Schudson (1988), exposto por Sousa (1999), quando tratava das notícias e seus efeitos. As informações apresentadas pelos meios de comunicação podem ser resultado de ação social, isto é,

(...) fruto das dinâmicas e dos constrangimentos do sistema social, particularmente do meio organizacional, em que foram construídas e fabricadas; (...) da ação ideológica, (...) originadas por forças de interesse que dão coesão aos grupos, seja esse interesse consciente e assumido ou não; (...) e da ação cultural, (...) produto do sistema cultural em que são produzidas, que condiciona quer as perspectivas que se têm do mundo quer

a significação que se atribui a esse mesmo mundo (mundividência).
(SOUSA, 1999, p. 5-6)

Nesse aspecto, os meios de comunicação moldam uma nova configuração e passam a operar em diferentes setores, especialmente nos campos político, econômico e cultural. Desse modo, para que um fato seja referendado e ganhe o status de verdade, é preciso, antes de tudo, que ele faça parte da cobertura midiática. O que se passa nos bastidores políticos pode, muitas vezes, não ter influência direta dos meios de comunicação, mas, invariavelmente, estes participam do processo de divulgação desses acontecimentos e, conseqüentemente, influenciam o processo de apreensão e interpretação dos receptores.

Tudo isso funciona obedecendo a uma lógica mercadológica que combina interesses diversos, inerentes ao modo de produção capitalista, que vai garantir aos proprietários de empresas de comunicação atingir objetivos previamente estabelecidos, entre os quais índices de audiência e até mesmo benefícios políticos.

Os meios jornalísticos podem, nesse sentido, ser utilizados em função de interesses particulares, contribuindo para o crescimento ou manutenção de um poder estabelecido. Para Sousa,

Por vezes, determinados políticos, querendo avaliar a receptividade pública de uma medida antes de esta ser tomada, poderão também, ao abrigo do anonimato, dar a conhecê-la em órgãos de comunicação escolhidos, de forma a poder “emendar a mão” caso notem grandes protestos públicos. Os próprios jornalistas podem recorrer a fontes com que partilhem pontos de vista para, por via da cobertura destas fontes, ser objecto de discurso jornalístico o que eles próprios gostariam de dizer. (1999, p.9)

A partir do momento em que participam da configuração do conhecimento sobre a política e, com isso, modelam uma determinada escala de valores que levam ao engajamento ou desinteresse dos cidadãos, os meios de comunicação atuam como agentes de socialização política. Isso pode interferir na forma de compreensão da estrutura social, no funcionamento das instituições e nas implicações da vida cotidiana. Muitas vezes, os meios de comunicação podem apresentar conteúdos não políticos que acabam gerando comportamentos e atitudes com conseqüências políticas, o que explica que grande parte da socialização política não seria política em sua origem. (SOUSA, 1999)

O que pode acontecer é que a postura da própria mídia pode ser responsável pela imagem que ganhou de mera transmissora dos discursos dos agentes e das informações sobre a realidade. Porém, percebe-se que, em vários momentos do jogo político, os meios de comunicação influenciam questões importantes, seja na formação do capital político ou na definição da agenda política, que serão apresentadas na sequência.

Uma dessas ocasiões, o início da construção das políticas públicas, é de fundamental importância para entender quem são os participantes que integram o jogo político e de que maneira agem, afinal, são eles os responsáveis por materializar os anseios da população em forma de programas que os beneficiem.

2.3 ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS – O PROCESSO

A formulação de políticas públicas envolve a identificação dos atores e seus interesses, que participam da luta pela inclusão de determinada questão na agenda pública e, conseqüentemente, a sua regulamentação como política pública. Desse modo, percebe-se a mobilização de grupos representantes da sociedade civil e do Estado que discutem no sentido de regulamentar direitos sociais e formular uma política que expresse os interesses e necessidades dos envolvidos (CARVALHO et al, 2002).

Não existem regras ou normas definidas em um manual que apontem de que maneira as políticas públicas devem ser construídas, todavia, é comum utilizar neste processo indicadores sociais, estatísticas e índices municipais. Estudos sobre pobreza e exclusão social realizados no meio acadêmico trouxeram aprofundamento ao tema e despertaram o interesse do poder público em dispor de instrumentos técnicos para focalizar a ação social, assim como as contribuições advindas de órgãos do Sistema Estatístico Nacional (GUIMARÃES, JANNUZZI, 2004) - IBGE, agências federais como INEP, DATASUS, do Ministério do Trabalho e os institutos estaduais de estatísticas. De acordo com os autores, “o surgimento do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH – no início dos anos 1990 e seu “sucesso de mídia” também certamente deu um impulso importante para multiplicação de estudos na área”.

A partir do momento em que se dá destaque ao tema, especialmente por meio da cobertura midiática, dá-se início a um processo de legitimidade desses indicadores em vários níveis. Para Guimarães e Jannuzzi,

A legitimidade social dessas propostas tem se demonstrado pela visibilidade e frequência que os Indicadores Sintéticos têm conferido às questões sociais na mídia – pelo formato apropriado para a síntese jornalística- e à instrumentalização política do movimento social e ONGs no monitoramento dos programas sociais. O fato de que alguns desses indicadores foram criados sob encomenda - e mesmo com a participação - de Gestores Públicos e Legisladores certamente lhes confere legitimidade política. O fato de que os índices acabam aparentemente “funcionando bem, apontando o que se espera que apontassem - as iniquidades, os bolsões de pobreza etc-garantem-lhes também a legitimidade técnica. Também desfrutam de legitimidade científica, já que vários desses projetos têm obtido financiamento de agências nacionais e internacionais de fomento à pesquisa. Por fim, a legitimidade institucional dessas propostas se sustenta no fato de terem servido de instrumento de garantia do espaço institucional das instituições de estatística e planejamento em um quadro de forte contingenciamento e corte de verbas no setor público. (2004, p. 16)

Alguns modelos foram desenvolvidos para explicar de que maneira o governo decide sobre ações que transformam a vida dos cidadãos. O cientista político norte-americano, Theodore Lowi, propõe a classificação de políticas públicas em três arenas de poder: distributiva, regulatória e redistributiva (*apud* SOUZA, 2006), que, segundo o próprio autor, não abrangem todas as políticas públicas com essa classificação, mas dão uma sistematização do conhecimento mais próxima da realidade.

As políticas distributivas, o tipo mais primitivo de se fazer política, procuram atender às demandas de todos os grupos que possam oferecer resistência aos governos, tendo um caráter essencialmente clientelista. Decisões baseadas nesse tipo de política desconsideram o limite de recursos disponível e acabam privilegiando certos grupos em detrimento do todo. No Brasil, o exemplo pode ser verificado nas negociações do Congresso, em que parlamentares brigam por maiores destinações de verbas para as regiões onde atuam, gerando distribuições nem sempre justas e equilibradas.

As políticas regulatórias dizem respeito à regularização de determinada atividade. Em outras palavras, esse tipo de política surge do conflito entre coalizões políticas, gerando distinção entre favorecidos e desfavorecidos. Leis ambientais são

um exemplo de política regulatória quando estabelecem que veículos automotores podem emitir um determinado percentual de monóxido de carbono. Proprietários de veículos fora do padrão seriam considerados desfavorecidos enquanto a sociedade em geral, beneficiada com melhor qualidade do ar, seria a parte favorecida. (SOUZA, 2006)

Por último, estão as políticas redistributivas responsáveis pela transferência de renda e/ou benefícios a uma determinada parcela da população. No caso brasileiro, o caso mais emblemático desse tipo de política vem de programa voltado ao complemento de renda de famílias em situação de vulnerabilidade social, como o Bolsa Família. Pode-se resumir o conflito entre dois grandes lados: burguesia e proletariado, privilegiados e desfavorecidos.

Neste processo, há quem defenda a existência de divisões dentro do campo político em duas categorias: bastidores e palco. Como em uma encenação teatral, o que acontece nos bastidores ficaria restrito aos atores políticos, como a tomada de decisões e os acordos partidários. E no palco seriam apresentadas amenidades, apenas para distrair o público e, assim, manter a aparência, a estabilidade do sistema, eternizando o mito da democracia como “governo do povo”. À mídia, nessa versão, caberia o papel de espectadora, sentada na plateia, à margem dos fatos relevantes que estariam sendo decididos nos bastidores. Em certo momento, porém, o povo, que também está na plateia, subiria ao palco para exercer o direito de escolher quem iria para os bastidores e em qual posição ou, em situações extremas, tomaria para si a fala e tumultuaria o que havia sido pactuado na coxia. (MIGUEL, 2002)

2.3.1 Questões de agenda

As indagações a respeito de por que alguns assuntos entram no conteúdo ou agenda¹ da política pública e outros são deixados de lado são difíceis de ser respondidas, mas há possíveis caminhos que podem identificar algumas razões. Pelo menos três respostas justificam a definição da agenda por parte dos governos.

¹ O termo *agenda setting* faz referência à hipótese de Maxwell McCombs e Donald Shaw de que a mídia possui um papel relevante na formação da agenda da opinião pública. Para uma discussão mais aprofundada sobre o tema, cf. McCombs e Shaw (1990).

A primeira leva em consideração o reconhecimento da existência de problemas e o que deve ser feito para solucioná-los. A segunda tem como foco a própria política e a construção de uma consciência coletiva via processo eleitoral, mudanças nos partidos ou em suas ideologias. E a terceira aponta os participantes (visíveis ou invisíveis) como responsáveis pela definição da agenda. Os visíveis – políticos, mídia, partidos, grupos de pressão etc. – definiriam a agenda enquanto os invisíveis – acadêmicos e burocracia – identificariam as alternativas (SOUZA, 2006).

Ademais, a escolha dentre inúmeras possibilidades de áreas para destinar recursos e a decisão de quais são prioritárias dar-se-ão sob a influência de diversos atores, dentre os quais a mídia. “(...) a mídia atua com protagonismo: ou seja, segundo problematiza a teoria do *agenda-setting*, a mídia possui a capacidade de influenciar fortemente na posição dos temas no *ranking* de prioridades dos tomadores de decisão”. (CANELA, 2005, p. 10). É preciso, ainda, que os governos estabelecidos convençam os atores relevantes de que suas decisões são acertadas e de que deverão atender às necessidades dos grupos a que se destinam. E essas escolhas acabam por ser potencializadas, ou não, pela cobertura midiática. (CANELA, 2005)

Dentre os vários momentos em que se discute a influência da mídia no jogo político, um é especialmente crucial: o momento de definição da agenda. De acordo com Miguel,

A pauta de questões relevantes, postas para a deliberação pública, é em grande parte condicionada pela visibilidade de cada questão nos meios de comunicação. Dito de outra maneira, a mídia possui a capacidade de formular as preocupações públicas. O impacto da definição de agenda pelos meios é perceptível não apenas no cidadão comum, que tende a entender como mais importantes as questões destacadas pelos meios de comunicação, mas também no comportamento de líderes políticos e de funcionários públicos, que se vêem na obrigação de dar uma resposta àquelas questões. (2002, p.170-171)

E, nesse sentido, vale observar que a mídia não somente apresenta as questões que definem a agenda, mas também privilegia alguns assuntos em detrimento de outros. Percebe-se, neste instante, o controle sobre a agenda e sobre a visibilidade dos acontecimentos centralizado nos meios de comunicação. Os agentes políticos,

por sua vez, cientes de que suas ações são passíveis de se tornar notícia, criam eventos com esse intuito. Para Miguel,

Tornaram-se tão corriqueiros que nem percebemos mais sua artificialidade; o exemplo mais comum é a entrevista (na medida em que é uma conversação que só ocorre com vistas a sua reprodução na mídia), mas o mesmo vale para grande parte das manifestações de massa, passeatas, encontros de líderes políticos e até convenções partidárias. (2002, p.171)

De qualquer forma, imprensa e governo mantêm papéis distintos; enquanto aquela define o que é interessante, este indica o que é importante (MIGUEL, 2002). Cabe realçar, igualmente, a incumbência dos meios de comunicação na arena política. Com a tarefa de tornar públicos os acontecimentos sociais a um grande número de pessoas, antes restrita ao compartilhamento de experiências presenciais, a mídia contribui para a compreensão e interpretação desses eventos, como veremos a seguir.

2.4 PAPEL DA COMUNICAÇÃO NO CENÁRIO POLÍTICO

Em se tratando de mídia e a possível influência que exerce sobre o processo de formulação de políticas públicas, alguns autores tratam do tema dentro de modelos específicos. Baumgartner e Jones (*apud* GELINSKI; SEIBEL, 2008) defendem, no modelo do “equilíbrio interrompido”, que a mudança de agenda deve ser creditada ao “*feedback positivo*, que eleva o grau de importância de certas questões e gera um efeito cascata que desloca algumas ideias do seu pedestal. Cabe um lugar de destaque ao poder da mídia na possibilidade de pôr em evidência uma ideia” (2008, p. 235).

Quem também aponta o papel dos meios de comunicação no contexto do ciclo político (*policy cycle*) é Frey (2000). “Frequentemente, são a mídia e outras formas da comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar” (2000, p.227).

Há quem vá ainda mais longe e afirme que a mídia transformou o cenário político dando ao cidadão condições de conhecer melhor quem o representa. Para Sousa,

Os meios jornalísticos, ao tornarem a sociedade tendencialmente mais conhecida e reconhecível por ela própria, contribuíram, desde que apareceram, para a ocorrência de modificações sociais profundas. A política, por exemplo, deixou de ser a mesma: há potencialmente mais conhecimento sobre os processos e os protagonistas do mundo político. As decisões que afectam a nossa vida quotidiana estão mais sujeitas ao escrutínio público e dão-se a conhecer causas e consequências de algumas dessas decisões. Conhecem-se minimamente os líderes políticos, posicionamento indispensável para lhes podermos dar ou não o nosso voto. Conhecem-se opções: há espaço para uma determinada, embora, na minha opinião, relativamente limitada, pluralidade de opiniões. As pessoas, de algum modo, tornaram-se testemunhas dos acontecimentos que afectam a vida pública, “assistindo” mesmo ao seu desenvolvimento em determinadas circunstâncias. (1999, p.106)

A responsabilidade pela mediação do conteúdo que chega à população de modo geral a respeito da cena política também é primordialmente dos meios de comunicação. Sousa acrescenta,

Não será também errado afirmar que os meios jornalísticos são o principal veículo de comunicação pública através dos quais a estrutura de poder comunica com a sociedade. Aliás, os meios jornalísticos tomam parte da estrutura política dessa sociedade tanto quanto tomam parte da estrutura social, económica, histórica e cultural da comunidade em que se inserem e na qual se desenvolveram. (1999, p.107)

Posto isso, não se trata apenas de afirmar que os meios de comunicação seriam os responsáveis pela transformação social e consequente pressão para elaboração de políticas públicas, mas sim de apontar que os meios noticiosos são essenciais no processo de informação da sociedade em geral, inclusive daqueles grupos que buscam colocar seus interesses no jogo político. Canela descreve esse cenário ainda no período de eleições:

Para além dos inúmeros trabalhos da comunicação e política que já evidenciaram a influência dos meios no cenário eleitoral, também devemos notar que a mídia, mesmo que neutra em relação aos candidatos que se enfrentam no pleito, tem um papel adicional de fornecer subsídios aos leitores, telespectadores, ouvintes e internautas para que possam, com a informação mais completa possível, optar entre esta e aquela proposta. (CANELA, 2005 *apud* Cf. DOWNS)

Dados empíricos que comprovam a influência da mídia pouco têm contribuído para o aumento da compreensão da relação entre meios de comunicação e sociedade devido à falta de um marco teórico mais adequado. Segundo Miguel,

“mídia e política formam dois campos diferentes, guardam certo grau de autonomia e a influência de um sobre o outro não é absoluta nem livre de resistências; na verdade, trata-se de um processo de mão dupla”. (2002, p.167)

De qualquer forma, pode-se afirmar que apenas uma pequena parte de todos os fatos é convertida em notícia, seja porque não há espaço para grande parte deles ou porque muitos fatos são considerados normais na sociedade. Consequentemente, pode-se deduzir que há notícias potenciais que participam na construção social da realidade e outras não (SOUZA, 1999). Sabe-se que os meios de comunicação são os principais espaços de divulgação de informação e formação da opinião pública, no entanto, a realidade apresentada por eles é uma mera reconstrução subjetiva do real. Em outras palavras, o que é retratado pela mídia não são os fatos, mas uma representação do real. E, ainda, diz Miguel, “o resultado é que os meios de comunicação reproduzem mal a diversidade social, o que acarreta consequências significativas para o exercício da democracia”. (2002, p. 163)

Apesar de existir uma nítida interação, há que se ressaltar que entre meios de comunicação e agentes políticos permanece uma divisão de trabalho. “(...) mídia e política formam dois campos diferentes, guardam certo grau de autonomia e a influência de um sobre o outro não é absoluta nem livre de resistências” (2002, p. 167). O que se observa é que a principal influência dos meios de comunicação sobre a política está na formação do capital político, isto é, o reconhecimento da legitimidade de determinado indivíduo para agir nesse meio. Seja este capital “delegado”, como definiu Bordieu, em que o acúmulo de experiência em certo cargo confere ao político a vantagem de seguir a carreira política; ou o “capital transferido”, em que o indivíduo se aproveita da notoriedade conquistada em outros meios para adentrar na cena política. Segundo Miguel,

(...) a celebridade midiática tornou-se o ponto de partida mais seguro para quem deseja se lançar na vida política – na forma, dependendo do perfil de cada um, de uma candidatura às eleições ou de um convite para uma função governamental. Isto fica especialmente claro na grande quantidade de profissionais de mídia que ingressam na vida política, sobretudo ocupando cargos parlamentares. (2002, p. 169)

E acrescenta:

Assim, é correto dizer que a mídia adquiriu um forte peso na formação do capital político e mesmo que, em alguma medida, condiciona as trajetórias políticas — já que a ausência de visibilidade nos meios de comunicação parece ser um empecilho sério para quem almeja os cargos eletivos mais importantes do poder executivo. (2002, p. 170)

Dito isso, conclui-se, sem muito esforço, que a posse capital político determina a atenção dispensada pelos meios de comunicação, por meio de entrevistas e declarações, em seus noticiários. Aqueles que detêm o maior capital político acabam modelando a cobertura política da imprensa em seu favor. (MIGUEL, 2002). “A simples folheada num jornal diário confirma esta constatação. Nas páginas de política, despontam parlamentares, governantes e chefes partidários. Os movimentos sociais (...) são, via de regra, relegados ao espaço menos nobre das editoriais de “cidades” ou “geral”.” (2002, p. 174)

2.5 PARTICIPAÇÃO DA MÍDIA NO DEBATE PÚBLICO

Já não há mais como ignorar que os meios de comunicação fazem parte da vida política contemporânea permeando os discursos e ampliando a visibilidade dos líderes políticos para o grande público. A mídia é o principal instrumento de difusão dos projetos políticos e das visões de mundo das sociedades atuais; é onde elas se veem representadas mesmo que, muitas vezes, de forma enviesada, não correspondendo à diversidade e pluralidade de perspectivas presente na sociedade como um todo.

Não se pode inferir, no entanto, que essa relação existente entre os campos político e midiático seja conduzida por uma única lógica. Ao contrário, a interação entre mídia e política é guiada por lógicas distintas, mas que interferem uma na outra. “(...) mídia e política formam dois campos diferentes, guardam certo grau de autonomia e a influência de um sobre o outro não é absoluta nem livre de resistências; na verdade, trata-se de um processo de mão dupla.” (MIGUEL, 2003)

De qualquer forma, fato é que tanto os meios de comunicação quanto os envolvidos na cena política beneficiam-se e tiram proveito dessa relação. Candidatos a cargos políticos têm consciência, cada vez mais, de que a visibilidade

na mídia pode garantir maior ou menor sucesso nas eleições, por exemplo. E aqueles que, de alguma maneira, estão presentes na mídia (celebridades, apresentadores, artistas ou atletas) também levam vantagem na disputa por uma vaga no governo.

No entanto, é possível aventar a hipótese de que o campo político impõe determinados limites à conversão do prestígio midiático. Se ele é útil para a conquista de um mandato parlamentar, alçar voos mais altos exige uma espécie de "faxina" do capital simbólico, com o exercício de outras funções públicas e a desvinculação paulatina da fonte original de notoriedade. (MIGUEL, 2003, p.10)

E, mesmo antes do advento dos meios de comunicação como conhecemos atualmente, por meio de recursos televisivos, a esfera pública já sofria influências de outros tipos de mediação, como aponta Bruxel. "(...) a publicidade social sempre contou com espetáculos, encenações, representações, e nunca puro debate. Para que o debate possa ocorrer na sociedade contemporânea (...) a visibilidade é essencial, principalmente para que todos possam tomar conhecimento do que está em debate" (2009, p. 5).

Isso não quer dizer que a discussão e o debate de ideias sejam menos importantes, mas, na arena política contemporânea, a visibilidade precisa ser ampla o bastante para que haja equilíbrio entre discurso e alcance do público. Em outras palavras, é a partir do conhecimento de todos que se torna possível converter um tema em elemento de discussão; e na sociedade atual é a visibilidade midiática que pode garantir este propósito. (BRUXEL, 2009)

A cobertura midiática a respeito de questões de interesse público pode ser diferente, segundo Bruxel, se houver espaço de visibilidade na imprensa:

(...) a mídia pode, sim, ir um pouco além de notícias meramente espetaculares ou negativas sobre o mundo da política, e disponibilizar subsídios que informem o público sobre o que é objeto de discussão no campo político. Ao informar sobre o que está em debate na agenda política, a mídia contribui para que mais pessoas possam, se assim o quiserem, acompanhar os debates, e, além disso, se informar ainda melhor sobre o que está em jogo. (BRUXEL, 2009, p.8)

Nesse sentido, o papel dos meios de comunicação se mostra fundamental na contribuição para um debate público mais plural das questões de agenda política.

É claro que a simples disponibilização dessas agendas é um passo módico se o que está em questão é um processo de discussão pública que atenda aos princípios democráticos. No entanto, apesar de aparentemente bem elementar, é um passo necessário e fundamental. Se a democracia pressupõe um processo de debates, aberto e plural, então, antes de tudo, é imperativo publicizar o que está em questão, ou seja, todos devem, em primeiro lugar, tomar conhecimento do objeto de debate. (BRUXEL, 2009, p. 9)

Ao expor diferentes pontos de vista e abrir a discussão ao maior número de indivíduos possível, abre-se, também, espaço para o embate de ideias entre os atores que compõem a arena política. Neste momento, como forma de conseguir a adesão do maior número de pessoas, alguns líderes políticos se prevalecem da posição que ocupam, do prestígio social de que dispõem e do capital político formado e, com isso, tentam legitimar seus posicionamentos. Assim, mesmo não sendo fator determinante no processo de elaboração de políticas públicas, o papel da mídia se justifica e se torna relevante na medida em que estende o tema a um público mais amplo, desencadeando novos debates em outras esferas da sociedade. (BRUXEL, 2009)

Diferentes grupos participam da formação da agenda política e cada um traz contribuições importantes para a elaboração de políticas públicas mais eficazes e eficientes. Dito isso, desconstrói-se a ideia de que apenas representantes eleitos sejam responsáveis pela produção da agenda.

Os diversos grupos de interesse presentes na sociedade disputam a inclusão ou a exclusão de temas na agenda, bem como sua hierarquização, mas quem ocupa a posição central são os meios de comunicação de massa, conforme tem demonstrado a ampla literatura sobre a chamada agenda-setting (definição de agenda). A mídia é, de longe, o principal mecanismo de difusão de conteúdos simbólicos nas sociedades contemporâneas e, uma vez que inclui o jornalismo, cumpre o papel de reunir e difundir as informações consideradas socialmente relevantes. Todos os outros ficam reduzidos à condição de consumidores de informação. (MIGUEL, 2003, p.132)

Sensibilizar os meios de comunicação com o objetivo de introduzir determinados temas da agenda pública é a função dos grupos de interesses e também dos líderes políticos. Mais uma vez, é a visibilidade dessas questões na mídia que é capaz de formular as preocupações públicas, que deve garantir as decisões que serão tomadas no âmbito governamental. (MIGUEL, 2003)

Fica claro que os meios de comunicação de massa exercem uma função representativa nas sociedades contemporâneas. Em especial através do jornalismo, mas não só, a mídia nos diz diariamente o que é o mundo e, embora possamos recorrer a outras fontes, elas sempre permanecem em posição secundária, de complementaridade. (MIGUEL, 2003, p. 133)

Nas sociedades contemporâneas, são os meios de comunicação de massa os detentores da grande maioria da propagação de informações, inclusive políticas, das quais os cidadãos dispõem para compreender o mundo em que vivem. Por isso, é tão importante não restringir os discursos e debates políticos aos espaços físicos parlamentares.

Entretanto, é imprescindível evidenciar que a mídia tem desempenhado mal este papel atualmente. Entre as diversas explicações, destacam-se os interesses dos proprietários dos veículos de comunicação, a influência dos anunciantes e a pressão niveladora da concorrência estabelecida. O resultado, muitas vezes, é a exibição de uma imagem distorcida da sociedade.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa revisão literária teve como intuito trazer para o debate alguns elementos considerados fundamentais na discussão sobre políticas públicas: o próprio conceito do termo políticas públicas sociais, o processo de formulação dessas políticas na esfera governista, bem como a participação da mídia nesse contexto.

A partir disso, pôde-se concluir que a influência dos meios de comunicação no jogo político não é tão invisível quanto muitos querem colocar, nem tão primordial quanto outros tentam defender; ela se diferencia de acordo com inúmeros fatores que foram apresentados nessa pesquisa. A análise proposta não teve o intuito de apontar o caminho que a mídia deve seguir e nem colocá-la como responsável pelo (in) sucesso das respostas políticas aos problemas sociais, mas de lembrar sua relevância na promoção dos direitos humanos, cumprindo o papel de atuar balizada no interesse público.

A cobertura midiática a respeito do processo de formulação de políticas públicas (e seus desdobramentos) é uma tarefa que deveria ter início muito antes da formação das bancadas parlamentares, antes até do processo eleitoral. Entretanto, a falta de oferta de conhecimento sobre o tema políticas públicas para os universitários dos cursos de Comunicação Social pode ter efeito nocivo na construção de reportagens sobre o assunto. Nesse sentido, outros aspectos poderiam se somar ao contexto, apontados por alguns autores, entre os quais o fato de grande parte dos jornalistas serem oriundos da classe média e, conseqüentemente, não conhecerem a realidade (e necessidade) das políticas públicas. Traduzir informações que não fazem parte do cotidiano desses profissionais tenderia a ser mais difícil. A mudança na maneira como os jornalistas trabalham atualmente também poderia ser justificativa para tal comportamento. Redações cada vez mais enxutas obrigam profissionais a concentrar diversas funções e dificultam o aprofundamento das pautas.

Com relação à visão da sociedade como um todo, torna-se complexa a identificação dos temas sociais como políticas públicas. Quando não se tem a ideia clara de que determinada política pública é um direito assegurado, corre-se o risco

de reforçar, ainda que inconscientemente, a cultura paternalista do favor prestado pelo Estado.

A produção de um material teórico baseado na participação da mídia sobre a esfera política contribui para o aumento da compreensão das relações que se estabelecem entre meios de comunicação e sociedade. De modo semelhante, a análise do que tem sido apresentado atualmente pela mídia, isto é, o tratamento dispensado pela imprensa às questões sociais tende a colaborar para um debate mais crítico e plural do assunto e, com isso, possibilitar a construção de políticas públicas mais democráticas.

A ausência de reflexão sobre o processo de formulação de políticas públicas acaba provocando uma cobertura falha e criando um círculo vicioso, no qual questões prioritárias não são consideradas na elaboração de políticas sociais que, por sua vez, não recebem a devida abordagem dos meios de comunicação. Nesse sentido, a pesquisa pode ser útil, também, ao formulador de políticas públicas, que muitas vezes não valoriza a atuação da mídia nesse processo.

Muitas pesquisas que tratam da mesma temática abordam outras etapas do processo de políticas públicas, como a implementação, o monitoramento e a avaliação dos usuários. O que se pretendeu, nessa pesquisa, foi adiantar-se a isso; perceber que, em grande parte, a pauta de questões relevantes no cenário político depende de sua visibilidade nos meios de comunicação.

REFERÊNCIAS

- BRUXEL, Laerson. *Mídia e Debate Público: uma relação (im) possível?*. I Seminário Nacional Sociologia & Política. Curitiba, 2009.
- CANELA, Guilherme. Cobrindo políticas públicas sociais. Paper apresentado no XVI Encontro Anual da Compós, UFF, Rio de Janeiro, 2005.
- CASTRO, Jorge Abrahão; RIBEIRO, José Aparecido; DUARTE, Bruno de Carvalho. *Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995 – 2005*. Texto para Discussão nº 1324. Rio de Janeiro: IPEA, 2008.
- FREY, K. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, 21: 211-59, 2000.
- GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G.; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. *Revista de Ciências Humanas* (UFSC), v. 42, p. 227-240, 2008.
- GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas pública: limites e legitimidades*. In: XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais - ABEP, 2004, Caxambu. XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais - ABEP. Campinas: ABEP, 2004. v. 1. p. 01-18.
- HOFLING, ELOISA DE MATTOS. Estado e políticas (públicas) sociais. Cad. CEDES, Campinas, v. 21, n. 55, Nov. 2001.
- MCCOMBS, M. E; SHAW, D. L. – “The agenda-setting function of the press”, in: GRABER, D. A. *Media power in politics*. 2nd ed. Washington: Congressional Quarterly Inc, 1990, pp. 73-82.
- MIGUEL, Luis Felipe. Dossiê, Mídia e Política. *Revista de Sociologia e Política*, nº 21: 7-12 Jun. 2004.
- _____. Mídia e vínculo eleitoral: a literatura internacional e o caso brasileiro. *Opin. Publica*, Campinas, v. 10, n. 1, Mai. 2004.
- _____. *Os meios de comunicação e a prática política*. Lua Nova, São Paulo, n. 55-56, 2002.
- _____. Representação Política em 3-D: elemento para uma teoria ampliada da representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, 2003.
- SOUSA, Jorge Pedro. *As notícias e os seus efeitos: as teorias do jornalismo e dos efeitos sociais dos media jornalísticos*. Minerva, 1999.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, 16: 20-45, 2006.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e políticas públicas no Brasil. *Rev. Bras. Educ.*, Dez 2003, no.24, p.16-39. ISSN 1413-2478

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O papel das Políticas Públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf Acesso em: 18.05.2010.